

## Les grandes puissances, l'ONU et l'interventionnisme dans les guerres civiles

Ghassan Salamé

Depuis la fin de la « guerre froide », les remises en cause de l'article 2, § 7 de la Charte des Nations unies précisant que l'organisation ne peut intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la « compétence nationale » d'un État se sont multipliées. Les Occidentaux n'avaient jamais caché leur opposition à une interprétation trop absolue de l'article, souvent perçu comme le bouclier protecteur des dictateurs de toutes sortes. Ces pressions vont bientôt trouver écho dans des appels à une ingérence plus active dans les affaires du monde (Mogadiscio, Sarajevo, Kigali...), intervention rendue urgente par l'effarante multiplication des appels au secours venus de petits États agressés, de minorités décimées, de victimes de guerres civiles interminables, de pays où l'appareil d'État s'est effondré.

Entre 1989 et 1992, on a pu penser que l'interventionnisme serait le maître mot, servi par trois facteurs concomitants : une prédisposition nouvelle des pays du tiers monde à sacrifier des pans entiers de leur souveraineté pour obtenir la protection des États occidentaux ; chez ces derniers, la tendance, née du choc des images sur l'opinion, à intervenir ; enfin la dissolution du bloc soviétique, favorisant l'ouverture d'une ère nouvelle après des décennies de bipolarisation, laquelle avait rendu impossible l'ingérence des grandes puissances dans le moindre conflit civil.

Si, début 1993, le secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali se plaignait encore de « l'excédent de crédibilité » de l'Organisation, le vent allait très rapidement tourner, quel que fût le principe choisi pour intervenir. Au Koweït, lors de la crise du Golfe en 1990-1991, l'intervention fut conduite au nom de la « légitime défense collective », prise en charge par une coalition militaire dirigée par les États-Unis et légitimée par des résolutions du Conseil de sécurité. Mais à peine le cessez-le-feu avait-il été déclaré que la difficulté d'appliquer le même schéma dans l'ancienne Yougoslavie dès 1991 (pas d'« intérêts vitaux » de la communauté internationale à défendre, un coût des opérations rédhibitoires) ou en Somalie en 1992-1993 (pas d'agresseur clair, pas d'intérêts évidents) apparaissait patente.

### Les équivoques de l'« ingérence humanitaire »

Certains avaient voulu profiter de l'ingérence humanitaire opérée au profit des Kurdes d'Irak pour claironner la naissance d'une « nouvelle internationale humanitaire ». Mais il est vite apparu que cet humanitaire étatisé et militarisé ne servait en rien à la résolution des conflits et qu'il était difficile de trouver des ennemis aussi faciles à diaboliser que le président irakien Saddam Hussein, ainsi que des victimes aussi « innocentes » que les Kurdes pour faire de l'intervention occidentale plus qu'un cas d'espèce. L'hypothèse humanitaire dans l'intervention internationale n'a ainsi pas semblé vouée à représenter davantage qu'une parenthèse dans l'intervention internationale.

On est dès lors revenu à plus de réalisme et il a même semblé un moment que la bipolarité revenait en force après le massacre du marché de Sarajevo, en Bosnie, si fortement exploité par Moscou — qui avait dépêché des troupes et trop rapidement claironné un retour à la bipolarité d'antan — qu'il devait en détourner Washington. On en est

ainsi revenu à la bonne vieille théorie des zones d'influence. Charles William Maynes, le directeur de *Foreign Policy*, en vint à évoquer combien le monde serait soulagé de fonctionner suivant le mode

des zones d'influence où le rôle de l'ONU serait réduit à « légitimer et soutenir les actions régionales des grandes puissances ou au contraire à les censurer et à les sanctionner ».

Enfin, les projets pour une revitalisation du Conseil de sécurité de l'ONU sont demeurés en suspens. Un « sommet » des États membres du Conseil s'était tenu le 31 janvier 1992 à cet effet. L'« agenda pour la paix » présenté par le secrétaire-général y fut largement salué, mais n'a pas été adopté et le rejet de sa proposition d'« armée permanente » de l'ONU n'a guère tardé. Lors de cette rencontre, il n'a pas été fait allusion à l'hypothèse d'emploi de la force.

Les appels à l'ingérence n'ont cessé de se briser sur les calculs des gouvernements. On le vit en France, premier pays par le nombre des soldats sous uniforme onusien, dès la formation du gouvernement Balladur (avril 1993), avec la dévaluation du ministère de l'Action humanitaire, la publication des coûts que les opérations externes faisaient peser sur le contribuable, puis la décision de rapatrier des contingents français présents dans l'ancienne Yougoslavie. Au Royaume-Uni, instigateur du « sommet » de janvier 1992 et actif dans la codification de l'ingérence humanitaire, on a assisté à un désengagement de l'État sur ces questions, ainsi abandonnées aux seules ONG (organisations non gouvernementales), autrement mieux établies dans les pays sinistrés.

L'évolution déterminante s'est faite aux États-Unis, où a été présentée, à partir de septembre 1993 dans des discours successifs du président et de ses principaux adjoints, une « doctrine » dédaignant le multilatéralisme et dictant des conditions très restrictives à l'engagement des troupes. Pour que Washington soutienne une opération comme celle engagée en 1992 en Somalie, il faudra désormais avoir démontré que la paix internationale a effectivement été menacée, que les opérations ont un objectif identifiable, que les ressources financières et humaines sont déjà

disponibles, que la stratégie est claire dans ses aspects diplomatiques et militaires, que la mission sert les intérêts américains sans prise de risque élevée, que la participation de troupes américaines est indispensable et que la fin de la mission est déjà datable. Parallèlement les États-Unis ont demandé la réduction au tiers de leur quote-part dans le financement des opérations onusiennes, signe supplémentaire du glissement de l'administration Clinton d'un engouement internationaliste à une attitude pour le moins réservée.

La Russie, avec le droit de veto dont elle dispose comme membre permanent du Conseil de sécurité, a pu interdire l'ingérence internationale dans sa zone d'influence régionale, se réservant d'intervenir dans la plupart des conflits qui ont éclaté dans les républiques ex-soviétiques : en Géorgie (où une mission onusienne a été discrètement, mais fermement marginalisée par Moscou), dans le conflit entre Azéris et Arméniens pour le Haut-Karabakh, ou au Tadjikistan (où une guerre ayant

coûté la vie à au moins 50 000 personnes s'est déroulée à huit clos). La Russie a paru vouloir mener ses opérations post-impériales dans son « étranger proche » (les anciennes républiques de l'Union soviétique) sous l'étiquette (et partant avec le financement) de l'ONU mais sans rendre de comptes.

Défenseur d'une définition très stricte de la souveraineté (et donc hostile en principe à toute forme d'intervention, surtout en matière de droits de l'homme), Pékin s'est mis à monnayer le pardon au massacre de Tian An Men, en 1989, contre son vote au Conseil de sécurité. Son veto potentiel a amplifié le prix de sa contribution à une résolution éventuelle du bras de fer entre Washington et Pyongyang à propos du programme nucléaire de la Corée du Nord.

Pour que l'interventionnisme s'impose, trois conditions auraient été nécessaires. La première, structurelle, concerne la composition du Conseil de sécurité. A force de jouer un rôle d'organe légitimatoire, cette instance a fini par poser la question de sa propre légitimité, contestée par l'Inde, le Brésil et de nombreux pays du monde islamique.

### Fin de la sélectivité

La deuxième condition concerne la fin de la sélectivité dans le choix des terrains. Si l'ONU n'intervient que dans les situations n'impliquant pas sérieusement, dans ses intérêts, un membre permanent du Conseil de sécurité, elle prend le risque de se spécialiser dans le maintien de la paix entre les faibles, acceptant d'être impuissante dans les conflits des « grands ». Ainsi trouveraient légitimation la coalition de 1991 contre l'Irak, l'envoi de troupes au Rwanda, une implication au Sahara occidental, et serait d'emblée proscrit tout mouvement si la Chine agressait Taïwan, si la Russie décidait de renforcer sa présence militaire dans les pays baltes au lieu de s'en retirer, si les États-Unis envahissaient Cuba, si la France intervenait dans le conflit algérien ou si le Royaume-Uni revenait sur sa décision de restituer Hong Kong à Pékin. Le raisonnement vaut également pour des conflits où un allié d'une grande puissance est engagé. Ainsi, pour le processus de paix au Proche-Orient, Washington a-t-il refusé que l'ONU ait un rôle autre que d'observateur muet, rejetant ses auspices, mais aussi dévalant ses résolutions.

Le Conseil de sécurité pourrait devenir un pouvoir interstitiel n'intervenant que dans les brèches, entre des actions gérées par les seuls « grands ».

Deux cas plus récents sont venus le démontrer. Dans le cadre de la guerre civile qui a éclaté en avril 1994 au Rwanda, une intervention française (opération *Turquoise* [voir p. 48-49]), aux résultats autant qu'à la motivation incertains, s'est soldée par un appel pressant de Paris à l'ONU pour « relever le contingent français », en fait assurer à la France une sortie tolérable. Au Yémen, en revanche, dès l'explosion de la guerre en mai 1994, le délégué américain de l'ONU a manifesté une opposition rigoureuse à toute implication des forces américaines ou onusiennes entre les belligérants.

La troisième condition est le respect de la mission. Il faudrait que les troupes déployées ne deviennent pas

coupables d'un détournement de procédure. Washington a ainsi justifié un moment sa « chasse à l'homme » sur la personne du général Aydiid en Somalie (1993) par une résolution du Conseil de sécurité, alors même que celle-ci était en contradiction avec les conventions de Genève sur le droit humanitaire.

De même, lorsque des dirigeants des États-Unis ont lié la levée des sanctions contre l'Irak à des progrès dans le processus de paix israélo-arabe, se sont-ils montrés coupables d'un véritable détournement du régime onusien des sanctions. Les embargos (Serbie, Irak, Haïti) ont, par ailleurs, causé aux populations d'énormes souffrances sans pour autant produire les effets recherchés.

Enfin, les Bosniaques, les Somaliens, les Rwandais, etc. ont difficilement pu voir parmi eux des militaires en bonne santé, dotés d'un équipement moderne et provenant de pays parfois puissants, et constater qu'ils n'étaient pas mandatés pour se battre. Encore plus pénible à accepter, la sécurité des forces onusiennes est devenue une préoccupation telle qu'interdisant de véritables opérations militaires, d'où l'ambivalence de l'attitude des populations. En dépit d'une certaine amertume, elles reconnaissent qu'une opération est source de visibilité internationale au moment où l'anxiété, née de l'indifférence mondiale, traverse tous les esprits, notamment africains.

On peut espérer aussi qu'un déploiement ramène un semblant d'ordre dans les villes et sur les grands axes routiers. Ainsi peut se trouver favorisée une négociation politique. Certains pays très démunis ne cachent pas, par ailleurs, qu'un tel déploiement est source de recettes pour l'économie (les troupes en stationnement au Cambodge et en Somalie étaient les principaux « employeurs » de ces pays).

Les nouvelles ingérences ont produit des frustrations profondes. Dans certains cas, elles ont compliqué la résolution politique du conflit ; dans d'autres, elles ont suscité un véritable sentiment xénophobe face au mélange d'impuissance et de prétention qui marquait leur déploiement ; dans d'autres encore, elles ont semblé frustrer les belligérants d'une intervention militaire en bonne et due forme. Souvent, les parties locales ont tenté d'utiliser l'ONU ou les ONG, non pour elles-mêmes, mais comme un pont pour accéder aux grandes puissances, ce qui a paru de plus en plus difficile à cause de l'habitude prise par les « grands » d'utiliser l'ONU et des ONG comme une alternative à leur propre implication.

### Grave méconnaissance des contextes

Le financement constitue-t-il un véritable problème ? Les crédits débloqués par les gouvernements pour des opérations comme celles de la guerre du Golfe ont permis d'en douter. La question des effectifs des troupes déployées n'a guère paru plus insoluble. Si le déploiement n'est fait qu'après l'agrément des parties, de simples calculs techniques peuvent aisément déterminer les seuils nécessaires à faire respecter un cessez-le-feu ou à surveiller les armes remises par les parties. Point n'est besoin d'une force de frappe comme celle de l'opération *Tempête du désert*, en Irak en 1991, car il ne s'agit pas de

faire la guerre mais d'être témoin de la cessation des hostilités et d'encourager le processus de règlement.

Si la volonté d'intervenir n'est pas réelle, la multiplication du nombre des soldats n'est que le prélude à leur plus grande humiliation. Pour aller plus loin, le déploiement de forces onusiennes est révélateur de la décision de non-intervention militaire plutôt que l'inverse.

Face aux guerres civiles, les armes des troupes, voire l'expérience des diplomates, sont moins essentielles que la science des historiens ou des anthropologues. La crise somalienne aura été un cas d'école; le problème était de nature conceptuelle: comment caractériser les «bandes armées» coupables de gêner la distribution de l'aide? On ne pouvait les considérer comme des «irréguliers» puisqu'il n'y avait plus d'armée régulière, les classer dans les «voyous» eût été tentant s'ils n'avaient été les représentants reconnus et défendus par des secteurs entiers de la population. «Irréguliers», «voyous», «seigneurs de guerre», ni Washington ni l'ONU ne sauront choisir, obscurcissant plutôt la nature du problème qu'ils s'étaient voués à régler.

La réalité est donc contrastée. Les interventions se multiplient pour la défense des intérêts étatiques, notamment dans l'environnement régional immédiat des puissances. Elles se tarissent sur les terrains lointains et dans les cas les plus compliqués et abandonnés à l'ONU, sans que son échec fasse l'ombre d'un doute. Les gouvernements reconnaissent qu'il n'y a pas de solution miracle à l'effondrement des États ni de «prêt-à-pacifier» dans les guerres civiles, mais ils ne se préparent pas moins au déploiement (uni- ou multilatéral) de leurs troupes quand des intérêts importants paraissent menacés ou quand ils cherchent à dessiner les contours d'une zone d'influence.